

A kormányzati szektor hiánya és adóssága az Európai Unió módszertana szerint

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény előírásainak megfelelően ez a fejezet a 2021. évre tervezett adatok alapján ismerteti az államháztartás alrendszerei költségvetési egyenlegének összefüggését és kapcsolatát a 479/2009/EK rendelet szerinti kormányzati szektor hiányával, és az ugyanott meghatározott kamatkiadásokat figyelmen kívül hagyó elsődleges egyenlegmutatóval.

Az államháztartás költségvetési egyenlegének összefüggése és kapcsolata a maastrichti deficitmutatóval és elsődleges egyenleggel (GDP százalékában)	2021. évi előirányzat
Államháztartás pénzforgalmi egyenlege	-3,3
Alrendszerenkénti bontásban:	
- központi költségvetés pénzforgalmi egyenlege	-2,7
- TB alapok pénzforgalmi egyenlege	-0,2
- elkülönített alapok pénzforgalmi egyenlege	0,0
- helyi önkormányzatok pénzforgalmi egyenlege	-0,4
Maastrichti egyenleg (kormányzati szektor ESA egyenlege)	-2,9
- ESA kamatkiadás	-2,3
- ESA elsődleges egyenleg	-0,6
Alrendszerenkénti bontásban:	
- központi költségvetés ESA egyenlege	-2,6
- TB alapok ESA egyenlege	-0,1
- elkülönített alapok ESA egyenlege	0,0
- helyi önkormányzatok ESA egyenlege	-0,1
- államháztartáson kívüli, kormányzati szektorba sorolt szervezetek egyenlege	0,0
GDP	50 904

Az eltérések kerekítésből adódnak

1. Az uniós és az államháztartási elszámolások főbb módszertani eltérései

Az uniós statisztikai szabványok által definiált kormányzati szektor nagyobb szervezeti kört foglal magába, mint az államháztartás. Mindazon szervezetek beletartoznak, amelyek tevékenységük során közjavakat állítanak elő, a nemzeti jövedelem és a nemzeti vagyon elosztásában vesznek részt, irányításukat a kormányzati szervek végzik, és tevékenységük ellenértékében 50%-nál kisebb arányt képvisel az árbevétel. A kormányzati szektor statisztikai fogalma szervezeti besoroláson alapul: valamely szervezet vagy beletartozik, vagy nem. A korábbi, statisztikai hatóságok által követett gyakorlat az volt, hogy legalább 3-5 éves tartós tendencia alapján ítélték meg az adott szervezet gazdasági magatartását és így szektorbesorolását. Jelenleg egy új szervezetet lehetőleg már megalakulásakor, az üzleti tervek alapján be kell sorolni a megfelelő szektorba.

A fenti statisztikai ismérvek alapján a 2021. évi költségvetés tervezési időszakára a kormányzati szektorba tartozó, államháztartáson kívüli szervezetek száma meghaladta a négyszázötvenet. A kormányzati szektorba sorolt szervezetek mindenkor aktuális listáját a pénzügyminiszter közleményben hirdeti ki, illetve az a Pénzügyminisztérium honlapján megtalálható.

A kormányzati szektorba sorolandó nem államháztartási szervezetek körét statisztikai munkabizottság állapítja meg. A besorolt társaságok mellett más, jelentős támogatásban

részesülő, vagy költségvetési szervei formából átalakított vállalatok megfigyelésére is sor kerül (pl. MÁV Zrt., társasági formába kiszervezett közfeladatok).

Az uniós módszertan – a szervezeti kör különbözőségén túl – a számbavétel időpontját, értékét, valamint az elszámolandó tranzakciók körét illetően is eltér az államháztartási elszámolásokhoz képest. Az alkalmazandó uniós módszertant, az ESA2010 nemzeti számla rendszert egy uniós tanácsi rendelet¹¹ tartalmazza, amely a magyar jogrend részévé vált.

Az ESA2010 szerinti egyenleg a fenti szervezeti körre való kiterjesztést követően és a megfelelő korrekciókat alkalmazva áll elő a hazai elszámolások szerinti államháztartási egyenlegből. A másik fiskális konvergencia mutató, az ún. maastrichti adósság mutató a kormányzati szektor konszolidált bruttó adóssága névértéken, melyet az Államadósság Kezelő Központ Zrt. (a továbbiakban: ÁKK) által kimutatott központi költségvetés bruttó adósságából kiindulva, azt korrigálva (névértékre kiegészítve), valamint a kormányzati szektorba tartozó többi alrendszer, illetve szervezet adósságát hozzáadva lehet megkapni és amely 2020. január 1-je óta egyben a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényben definiált államadósság fogalom is egyben.

2. A kiemelt mutatószámok

Az uniós tagországoknak évente két alkalommal (március és szeptember végéig) kell hivatalos jelentésben (az ún. áprilisi és októberi EDP Notifikációban) közölniük a két kiemelt kormányzati mutatót: a kormányzati szektor adósságát és hiányát. A Központi Statisztikai Hivatal állítja össze a Notifikációs jelentést valamennyi tényidőszakra a nem-pénzügyi számlák tekintetében, a Magyar Nemzeti Bank a pénzügyi számlák körében, míg a Pénzügyminisztérium az adott évi várható értékét mind az EDP egyenlegnek, mind a maastrichti adósságnak.

2.1. A hiánymutató módszertana és alakulása

A maastrichti hiánymutató és a hazai deficitmutató tartalmi eltérése elsősorban a szervezeti kör különbözőségéből és az eredményszemléletű számbavételből (pl. adóknál és járulékoknál, dologi kiadásoknál, beruházásoknál, béreknél, kamatoknál), valamint a pénzügyi műveletek kiszűréséből adódik, de más jellegű tételek is befolyásolják azt.

Ezek közül a 2021. évi elszámolásokat is befolyásoló jelentősebb tételek a következők:

- A Gripen-szerződés keretében 14 repülőgép NATO-kompatibilissé tétele vált lehetővé, ezzel párhuzamosan kiépültek a földi irányítási és más kiszolgáló rendszerek. A magyar fél oktatási-képzési szolgáltatásokat is igénybe vesz, a gépek tulajdonjoga azonban a svéd partnernél marad. Az Eurostat döntést hozott valamennyi hosszú lejáratú szerződéses konstrukcióban megvalósuló katonai eszköz beszerzésére/bérletére, melynek értelmében minden esetben vásárlásként kell elszámolni az ilyen ügyleteket abban az időpontban, amikor az eszközöket a kormányzat birtokba veszi. Ennek megfelelően a teljes bérleti időszakban a folyó (képzési, fenntartási, rendszerirányítási stb.) költségek folyamatosan, míg egy-egy nagyobb összegű kormányzati kiadás a gépek statisztikai „beszerzéseként” 2006-2007-ben, valamint 2016-ban jelentkezett. A repülőgépek beérkezése előtti időszakban ténylegesen kifizetett lízingdíjakból a repülőgépekre jutó rész előlegfizetésnek tekintendő. A beérkezés éveiben a statisztikai „vétélár” és az előleg különbözeteként

¹¹ Regulation (EU) No 549/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the European system of national and regional accounts in the European Union (Text with EEA relevance)

hitelfelvételt is könyvelni kellett, majd a beérkezést követő időszakban a lízingdíj meghatározott részét a statisztikai hitelfelvétel törlesztéseként kell elszámolni. 2021-re ebből fakadóan 9,5 milliárd forint egyenlegjavulás várható.

- Az ESA2010 statisztikához kapcsolódó Eurostat módszertani kézikönyv megerősítette az uniós források és felhasználásuk elszámolási módját. Ennek lényege, hogy az uniós források nem befolyásolhatják a kormányzat egyenlegét, ugyanakkor a kormányzat bevételei és kiadásai között csak a kormányzati egységek, mint végső kedvezményezettek által felhasznált források vehetők számításba. A kormányzati szektoron kívüli felhasználás pénzügyi műveletnek, nem ESA kiadásnak és bevételnek tekintendő, e tételeket a központi költségvetésben elszámolt bevételekből és kiadásokból azonos összeggel kell kivonni. Az Eurostat továbbá javasolta, hogy az egyedi uniós jóváhagyást igénylő ún. nagyprojektek esetében, a döntést megelőzően szakértői becsléssel határozza meg és számolja el bevételként az adott évi kiadásokból későbbiekben nagy valószínűséggel EU-forrásból megtérülő részt Magyarország, ezzel biztosítva az eredményszemléletű számbavételt és minimalizálva a későbbi statisztikai felülvizsgálatok nagyságát. Ugyanez a módszer érvényesítendő a programzárásokhoz kapcsolódó, kötelezően hazai finanszírozású utolsó részletek elszámolásánál, illetve egyéb, több év múltával megtérülő uniós források esetében is. A folyamatban lévő programok évek között áthúzódó bevételeinek egyenlege 23,2 milliárd forintot tesz ki.
- 2021-ben várhatóan 70 milliárd forint értékben történik ún. EUA típusú uniós rendszerben szabályozott széndioxid kvóta értékesítés tőzsdei úton. Ez pénzforgalomban bevételt jelent, ESA-ban azonban azonnal nem. A kvótakereskedelem tranzakcióinak statisztikai elszámolására az Eurostat 2013 februárjában iránymutatást adott ki. Az iránymutatás értelmében a szén-dioxid kibocsátásért a kibocsátó vállalatnak termelési adót kell fizetnie, amely adó megfizetése „természetben”, a kvóták leadásával történik. Az adófizetést eredményszemléletben a kvóta-leadás időszakára kell kimutatni (nem a kvóta vonatkozási évére). Mindez azonban csak a pénzért értékesített kvótákra vonatkozik, az EU által meghatározott tagországi kvótakeretektől történő ingyenes kiosztás nem jogosít fel ilyen kormányzati adóbevétel keletkeztetésére. A fentiek alapján Magyarország kidolgozott egy modellt az eredményszemléletben elszámolható adóbevételek kiszámítására, amelynek alkalmazását az Eurostat jóváhagyta. A korrekció 2021-ben összességében várhatóan 2,9 milliárd forint egyenlegromlást eredményez (70 milliárd forint 2021. évi várható pénzforgalmi bevétel kiiktatása és a 67,1 milliárd forintnyi 2020. évi értékesítési bevétel eredőjeként). Az Eurostat által kiadott módszertani iránymutatás rögzíti, hogy a kiotói egyezmény alapján működő, ún. Assigned Amount Unit (AAU) típusú kvóták immateriális jószágnak tekintendők és kormány általi értékesítésük a kormányzat bevételeként számolható el. (Ilyenre Magyarországon 2008-2011 között került sor.)
- A PPP-projektek statisztikai elszámolásánál a módszertan nemcsak a beruházás kockázatviselési mérlegelésen alapuló, a kormányzati mérlegen belüli vagy kívüli elszámolásra vonatkozó induláskori körülmények mérlegelést és döntéshozatalt írja elő, hanem a megvalósult projektek folyamatos nyomon követését is. A szerződéses feltételek jelentős módosítása, a szolgáltató partnerek cserélődése szintén eredményezheti egy PPP-projekt kockázatainak áttérhelését, ami a statisztikai elszámolásokban egy korábban mérlegen kívül tartott PPP-beruházás kormányzati körbe kerülésével jár. A partner csődje, az üzemeltetés saját egyetemi tulajdonú gazdasági társaság általi végzése okot adott arra, hogy ilyen statisztikai átminősítésre sor kerüljön 2012-ben. Az átminősítés tárgyi eszköz gyarapodással és adósságnövekedéssel járt a kormányzati mutatókban, míg a hosszú távon jelentkező folyó PPP-díjak statisztikai elszámolásában megtakarítás keletkezik a pénzforgalmi teljesítéshez képest, ugyanis a PPP-díj adósságtörlesztési komponense pénzügyi műveletnek minősül, így az egyenlegre nincs hatása. A 2012. évi átminősítések

és a 2016. és 2017. évi kivásárlások eredményszemléletű egyenlegjavító hatása 2021-ben várhatóan 0,9 milliárd forint lesz.

- Az ESA2010 szerint az EDP elszámolásokban sem számít tulajdonosi jövedelemnek a swap kamat. A 2021. évi számításokban -59,2 milliárd forint swap kamatkiadás szerepel, mely rontja az uniós módszertan szerinti egyenleget.
- A társadalombiztosítási rendszerbe visszalépők miatti egyszeri bevételek az ESA2010-ben nem számolhatóak el azok beérkezésekor, hanem csak a későbbiekben a nyugdíjkifizetésekkel (Magyarország esetében 2012-től kezdődően 35 év alatt) egyidejűleg. Ennek következtében a maastrichti egyenleg 2021-ben 26,7 milliárd forinttal javul.
- A 2019 júliusában bevezetett babaváró hitelt az ESA2010 szabályai alapján a sztenderdizált kezességekkel azonos módon kell elszámolni: előre meg kell becsülni a későbbiekben várhatóan elengedésre kerülő részarányt és az ennek megfelelő összeget már a hitel nyújtásakor ESA kiadásként kell elszámolni, míg a későbbiekben a tényleges, pénzforgalomban teljesülő elengedéseket ki kell venni a kiadások közül az ESA elszámolásokban. Ezek eredőjeként a 2021. évi egyenleg várhatóan 38,9 milliárd forinttal romlik.
- Távközlési koncessziók elszámolása: Az ESA módszertana szerint a távközlési koncessziók értékesítéséből származó bevételeket eredményszemléletben a szerződés teljes élettartamára szétterítve kell elszámolni bérleti díj bevételként. A bérleti díj bevételek elszámolhatóságának kezdő időpontja az, amikor a vevő a frekvencia használatára jogosulttá válik, vagy meghosszabbítás esetén annak fordulónapja, nem pedig a szerződés aláírásának dátuma vagy a díj beérkezésének időpontja. A frekvenciahasználati jogosultságra a 2013-20. évek között megkötött szerződések eredményeként 2021-ben 33,1 milliárd forint eredményszemléletű bevétel számolható el.
- Nukleáris hozzájárulás elszámolása: azon rendszeres befizetések, amelyek radioaktív hulladékok biztonságos kezeléséhez és a jövőbeni leszerelési költségek finanszírozásához járulnak hozzá, az ESA-elszámolásokban pénzügyi előlegnek, és nem a tárgyévhez kapcsolódó ESA-bevételnek minősülnek. A befizetett előlegek a tényleges leszerelési költségek elszámolásának időpontjában válnak ESA-bevétellé, vagyis semlegesítik a leszerelési költségek egyenlegrontó hatását. A fentiekből következően KNPA bevételeinek azon része, amelyek nem folyó költségeket fedeznek, előlegnek minősülnek, ez a korrekció a 2021. évi ESA egyenleget 5,6 milliárd forinttal csökkenti.

2.2. Az adósságmutató módszertana és alakulása

Az adósságmutató értékét és viszonyszámát nemcsak az adósságállomány alakulása, számbavételének módja befolyásolja, hanem az is, hogy a kormányzati szektoron belüli szervezetek milyen nagyságrendben birtokolnak ezekből az adósságokból. A költségvetési/zárszámadási prezentáció a központi költségvetés könyvi értéken nyilvántartott, hitelviszonyból származó bruttó adósságáról ad számot.

A maastrichti adósságmutató a statisztikai értelemben vett kormányzati szektor (az 1. pontban ismertetett szervezeti kör) konszolidált bruttó adósságát névértéken fejezi ki. A konszolidálás a kormányzati szektoron belüli adósságelemeket (pl. az Egészségbiztosítási Alap likviditási hitelét a Kincstártól, a helyi önkormányzatoknál lévő állampapírokat) kiszűri. A túlzotthiány-eljárás referenciaértékeként választott adósság bruttó szemléletű mutató: a különböző pénzügyi instrumentumokban fennálló kötelezettségek nem csökkenthetők (nem nettósíthatók) az azonos instrumentumokban fennálló követelésekkel (pl. külföldi tartozásaink nem nettósíthatóak a külfölddel szembeni követelésekkel, pl. egyes fejlődő országoknak

nyújtott kormányhitelekkel) és nem csökkenthetők a más instrumentumban fennálló követeléssel sem. A névértéken számított adósság a visszaváltáskor ténylegesen fizetendő érték szerinti számbavételt jelenti. A derivatívák piaci termékek, névértékkel nem rendelkeznek, ezért nem részei az uniós adósságmutatónak. A magyar államháztartási számviteli szabályok szerint a diszkont-értékpapírokat kibocsátási áron tartják nyilván, így a kibocsátási és visszaváltási értékük (névértékük) különbözete az ÁKK által nyilvántartott értékpapír-adósságot növeli.

Az ÁKK által kimutatott központi költségvetés bruttó adósságán felüli, maastrichti adósságállományba beszámító jelentősebb tételek a következők:

- A Gripen repülőgépek beszerzését a statisztikai számításokban – az Eurostat katonai beszerzésekre vonatkozó általános érvényű döntése alapján – pénzügyi lízing módjára kell elszámolni, 2021 végére a fennálló tartozás várhatóan 53 milliárd forint lesz.
- 2011-2012-ben az ÁSZ vizsgálta a felsőoktatási PPP-ket. Vizsgálatáról szóló jelentésekben tett megállapításai szerint bizonyos felsőoktatási PPP-k esetében olyan szerződésmódosításokra került sor a vizsgálatot megelőzően, mely statisztikai értelemben a rendelkezésre állási kockázat áttevődését jelentette a magánpartnerről a felsőoktatási intézményre. Ez az akkor hatályos ESA módszertan szerint az érintett PPP beruházások átminősítését, a kormányzati szektorba való átsorolását vonta maga után. Az átminősítés a statisztikai elszámolásokban azt jelenti, hogy a becsült eszközértéknek megfelelő összegben imputált tárgyeszköz-vásárlási kiadást és imputált hitelfelvételt kell elszámolni, az ezt követő években kifizetésre kerülő rendelkezésre állási díjakat pedig fel kell bontani hiteltörlesztési, kamatkiadási és szolgáltatásvásárlási komponensre, amihez projektenkénti elszámolási modellt kellett kidolgozni. 2016 és 2017 végén intézkedés történt PPP-projektek kivásárlására, mely részben érintett statisztikailag már korábban elszámolt tételeket is. A fentiek szerint számított maastrichti adósság hatása ezeknek az átsorolt PPP projekteknek 2021 végén várhatóan 6,9 milliárd forint lesz.
- A Diákhitel Központ Zrt.-től felvehető diákhitel 2 (kötött felhasználású hitel) konstrukció teljes kockázata az Államnál csapódik le, ezért az ESA2010 szabályai értelmében át kell azt futtatni a kormányzati számlákon, a konstrukció keretében kihelyezett teljes hitelállomány növeli a maastrichti adósságot (államadósságot), 2021 végén várhatóan 46,5 milliárd forinttal.
- A kormányzati szektorba besorolt, államháztartáson kívüli szervezetek adóssága 2021 végére várhatóan 1602,5 milliárd forint lesz. Ennek jelentősebb tételét a kormányzati szektorba 2018-ban besorolt Magyar Export-Import Bank Zrt. adja. A besorolt szervezetek konszolidálandó állampapír-állománya 2021 végére várhatóan eléri a 283,9 milliárd forintot.
- A kormányzati szektor adósságába beletartoznak a helyi önkormányzatok hitelviszonyon alapuló tartozásai, valamint a központi költségvetés által biztosított megelőlegezések (utóbbiak azonban konszolidálásra kerülnek kormányzati szinten), míg az önkormányzatoknál eszközként felhalmozott állampapírok állománya csökkenti a kormányzati szektor egészének adósságát. Az önkormányzatok alszektoron belül konszolidált adóssága 2021 végén várhatóan 280 milliárd forint, állampapír-állománya 330 milliárd forint lesz.
- A társadalombiztosítási alapoknak a Kincstári Egységes Számláról nyújtott likviditási hitel év végi állománya, valamint az év végi megelőlegezések is az alrendszer adósságaként vannak kimutatva az uniós statisztikában, a kormányzati szinten konszolidált adósságot azonban nem érintik.